Eerste Kamer der Staten-Generaal 1

Vergaderjaar 2014–2015

33 964

Wijziging van de Wet op het financieel toezicht houdende regels met betrekking tot het beloningsbeleid van financiële ondernemingen (Wet beloningsbeleid financiële ondernemingen)

E

NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 12 januari 2015

Inleiding

Met belangstelling heb ik kennis genomen van de vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van de VVD en het CDA. Deze vragen worden zoveel mogelijk beantwoord in de volgorde van het door de commissie uitgebrachte verslag.

Bonuscap

De leden van de VVD-fractie vragen welke norm voor het begrip excessief wordt gehanteerd en waarom het kabinet 50% kennelijk ook nog excessief vindt. Daarnaast vragen zij of het kabinet het feit dat Nederland heeft gekozen voor een plafond van 20% in plaats van 50% nog eens nader kan toelichten. De leden van de CDA-fractie geven daarnaast aan een apart beleid per lidstaat ongewenst te vinden en vragen zich af of het niet voor de hand had gelegen, mede om nog iets van een gelijk speelveld als waarop hiervoor is gedoeld in Europa te behouden, dat het kabinet voor een bonusplafond op 50% van het vaste salaris zou hebben gekozen.

Uiteraard is elke grens op dit punt in zekere zin arbitrair, het plafond had ook 10% kunnen zijn, of 25%. Het kabinet is van mening dat een variabele beloning van een half jaar salaris (50%) niet gewenst is. Een dergelijk hoge variabele beloning kan zonder meer perverse prikkels met zich meebrengen. Een variabele beloning van 50% betekent namelijk dat een persoon voor een fors deel van zijn inkomen afhankelijk is van het behalen van de doelen en prestaties die gekoppeld zijn aan de variabele beloning. Bij een relatief hoge variabele beloning zal de wens van betrokkene om die doelen te bereiken extra sterk zijn. Hoewel een variabele beloning nuttig kan zijn in bepaalde andere sectoren, bijvoorbeeld stukloon in de tuinbouw, acht het kabinet excessief variabel belonen onwenselijk in de financiële sector. In de financiële sector kan een relatief hoge variabele beloning leiden tot het uit het oog verliezen van andere relevante belangen (zoals het klantbelang en de risico's die worden gelopen) die niet direct gekoppeld zijn aan het te bereiken doel. Het

kst-33964-E
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2015

kabinet prefereert daarom, gelet op de ervaringen in de financiële sector over de afgelopen jaren, een reguliere vaste beloning met een beperkte variabele beloning.

Omdat niet alleen de hoogte van de variabele beloning tot verkeerd gedrag kan leiden worden in het wetsvoorstel ook de criteria die ten grondslag liggen aan de variabele beloning gereguleerd. Zo moet een variabele beloning uit zowel financiële als niet-financiële criteria bestaan, waarbij ten minste sprake moet zijn van minimaal 50% niet financiële criteria, zoals duurzaamheid- en klanttevredenheidscores.

Verhouding tot andere regelgeving en Europese en internationale context

Voorts vragen de leden van de VVD-fractie naar het gelijke speelveld in Europa. Op blz. 9 van de memorie van antwoord wordt door het kabinet gesteld dat een gelijk speelveld geen doel op zich is. In het licht van de grondslagen van de Europese Unie en meer in het bijzonder van het streven naar een volwaardige interne markt vinden de leden van de fracties van de VVD en het CDA deze uitspraak onbegrijpelijk. Deze leden vragen het kabinet de indruk weg te nemen dat belangrijkste fundamenten van de Unie betrekkelijk eenvoudig aan de kant kan worden gezet ten behoeve van interne doelstellingen en aan te geven hoe belangrijk het streven naar een gelijk speelveld is voor dit kabinet.

Het kabinet deelt de opvatting van de leden dat een streng Europees plafond het meest wenselijk zou zijn. Dit is ook waar Nederland naar heeft gestreefd in Europees verband en waar Nederland ook naar zal blijven streven. De motie Van Hijum[1] over Europees blijven inzetten op een lager bonusplafond sluit dan ook naadloos aan op het kabinetsbeleid. Het kabinet waarschuwt echter wel voor te hoge verwachtingen. De realiteit is namelijk dat in Europa de opvattingen over het aan banden leggen van variabele beloningen in de financiële sector sterk uiteen lopen, net zoals het beloningsbeleid in financiële sectoren in de verschillende lidstaten uiteenloopt. Dit heeft in de richtlijn kapitaalvereisten dan ook geleid tot de naar de mening van het kabinet in beginsel teleurstellende uitkomst van plafonds van 100% en 200%. Het kabinet is ervan overtuigd dat dergelijke plafonds perverse prikkels niet afdoende tegengaan. Daarbij is van belang dat in de richtlijn kapitaalvereisten naast de genoemde plafonds ook de mogelijkheid voor lidstaten is opgenomen om bijvoorbeeld een lager plafond of een plafond met een bredere reikwijdte te hanteren. Gelet op de grote verschillen met betrekking tot het beloningsbeleid en in het bijzonder het bonusplafond is op dit moment met betrekking tot dit onderwerp een gelijk speelveld in Europa op een adequaat niveau niet haalbaar en wordt door het kabinet gebruik gemaakt van de lidstaatoptie om nationaal een strenger plafond vast te stellen.

Het kabinet is zich bewust van de grote verschillen in Europa en daarbuiten waar het gaat om beloningsculturen. Daarom is, in afwijking van het Regeerakkoord en in consultatie met de financiële sector, gekozen voor gelaagd bonusplafond. Dit heeft geleid tot – kort gezegd – een plafond van 20% in Nederland, 100% in de Europese Economische Ruimte (EER) en tot 200% buiten de EER[2]. De voor internationale activiteiten geldende plafonds worden voorgesteld om financiële ondernemingen die

[1] Kamerstukken II 2014/2015, 33 964, nr. 35.

[2] Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat bij retentievergoedingen het plafond van 100% voor personen werkzaam in Nederland en in de EER blijft gelden als maximale som van de variabele beloningen.

in het buitenland opereren ruimte te geven om ook daar in voldoende mate te kunnen concurreren.

In de motie van Hijum is het kabinet opgeroepen de gevolgen van dit wetsvoorstel voor het Europees speelveld te monitoren[3]. De leden van de VVD-fractie vragen hoe het kabinet zich voorstelt, zeker in het licht van het voorgaande, om aan deze motie uitvoering te geven. Ook vragen zij of het te beschouwen speelveld zich uitstrekt tot de gehele Bankenunie en of de ECB hierbij zal worden betrokken. Ten slotte vragen zij wanneer de eerste resultaten van deze waarnemingen tegemoet kunnen worden gezien.

Het kabinet heeft er vertrouwen in dat het wetsvoorstel niet tot negatieve gevolgen zal leiden omdat het voorstel zich primair richt op nationale activiteiten en passende plafonds biedt voor internationale activiteiten. De plafonds die gelden voor de internationale activiteiten sluiten dusdanig aan bij de minimumplafonds uit de richtlijn dat voldoende ruimte bestaat voor concurrentie. Ten aanzien van de banken is ten dele sprake van een overlap met de banken die onder de Bankenunie vallen. Afhankelijk van de exacte invulling van het toezicht door de ECB zal zij bij de analyse worden betrokken. In het wetsvoorstel is opgenomen dat Nederlandse banken en verzekeraars die internationaal actief zijn verplicht zijn de toezichthouder te informeren over de toepassingswijze van het bonusplafond. Uit die informatie zal een eerste indruk ontstaan van de werking in de praktijk. Om eventuele negatieve effecten op te sporen zal daarnaast worden gekeken naar statistieken met betrekking tot het aantal banken en verzekeraars in Nederland. Ook zal worden gekeken naar de ontwikkeling van het aantal VVGB (verklaring van geen bezwaar) aanvragen, die nodig zijn bij de omvorming van een vergunninghoudende entiteit naar bijvoorbeeld een bijkantoor. Wanneer hier ongebruikelijke schommelingen zichtbaar zijn zal hier uiteraard nader naar worden gekeken. Daarnaast zullen de ervaringen van de banken en verzekeraars zelf bij de uitvoering van de motie worden betrokken. Tot de evaluatie, drie jaar na inwerkingtreding van het wetsvoorstel, zal de Tweede Kamer jaarlijks worden geïnformeerd over deze ontwikkelingen, alsmede over de naleving van het bonusplafond.

In de ILO-verdragen is de vrijheid van collectief onderhandelen over arbeidsvoorwaarden gewaarborgd. Het kabinet erkent dat bij de beperking van de bonusuitkering tot 20% voor het CAO-personeel het door ILO-verdragen gegarandeerde recht op vrije CAO-onderhandelingen wordt ingeperkt. Het kabinet motiveert dit door een verwijzing naar de bescherming van de consument. Dit is naar de mening van de leden van de CDA-fractie een te grote beperking van het begrip algemeen belang. Door te verwijzen naar het belang van de consument kan elk ingrijpen in de CAO worden verdedigd. Graag ontvangen deze leden een nadere verduidelijking van het kabinet op dit punt. De leden van de VVD-fractie vragen het kabinet op grond waarvan zij van mening is dat de werking van belangrijke bepalingen in een internationaal verdrag mogen worden ingeperkt op grond van interne doelstellingen van één van de lidstaten.

Het is algemeen aanvaard in de Europese jurisprudentie dat bescherming van de consument een gerechtvaardigde reden kan zijn om in het kader van het algemeen belang vrijheden, zoals de vrijheid tot collectief onderhandelen, te beperken[4]. Dit betekent niet dat elke willekeurige maatregel die inbreuk maakt op dat recht kan worden gerechtvaardigd door verwijzing naar de bescherming van de consument. Het primaat tot

[3] Kamerstukken II 2014/2015, 33 964, nr. 34.
[4] Beschreven in de memorie van toelichting bij het onderhavige voorstel, Kamerstukken II 2014/15, 33 964, nr. 3, blz. 8–15.

collectief onderhandelen ligt bij werkgevers en werknemers. Dit is een recht waar de overheid slechts bij hoge uitzondering inbreuk op kan maken. Enorm hoge vaste beloningen zijn bijvoorbeeld maatschappelijk zeer ongewenst. Het is echter niet aan de overheid om die beloningsvorm, die in beginsel geen prikkels met zich mee kan brengen die consumenten kan schaden, te beperken in hoogte middels regelgeving. In het geval van variabele beloningen ligt dit naar het oordeel van het kabinet anders en bestaat voldoende aanleiding (mede gelet op incidenten uit het verleden en de steun van de samenleving die financiële sector heeft gehad) om variabele beloningen, en daarmee het recht op collectief onderhandelen, te beperken. Werknemersorganisaties hebben aangegeven dit te delen. Ten slotte wijst het kabinet er op dat materieel sprake is van een zeer beperkte inperking van de onderhandelingsvrijheid omdat in veel CAO's reeds variabele beloningen zijn afgeschaft. Wanneer wel nog sprake is van de mogelijkheid tot het ontvangen van een variabele beloning op basis van de CAO ligt de hoogst haalbare variabele beloning veelal lager dan 20%. De beperking zal voor personen die onder een CAO vallen dan ook geen grote gevolgen hebben.

De leden van de VVD-fractie geven aan dat twijfel bestaat over de verenigbaarheid van het wetsvoorstel met andere internationale wet- en regelgeving. Zo heeft de Raad van State erop gewezen dat het wetsvoorstel op gespannen voet staat met het in het EU-verdrag neergelegde rechten op vrij verkeer van diensten, op vrije vestiging, alsmede op het recht op ongestoord genot van eigendom. Gelet op deze brede twijfels vinden de leden van de VVD-fractie het opmerkelijk dat het kabinet weinig moeite blijft doen de Europese legitimiteit van het wetsvoorstel te onderbouwen. Deze leden vragen waarom het kabinet geen heldere inhoudelijke onderbouwing verschaft van de Europeesrechtelijke houdbaarheid van het wetsvoorstel. In de memorie van toelichting is gesteld dat het kabinet een «bevestiging» van de Europese Commissie heeft ontvangen. Zij vragen wat de aard is van deze bevestiging.

Paragraaf 8 van de memorie van toelichting waarin de internationale context wordt besproken is één van de meest omvangrijke passages van het wetsvoorstel. In deze paragraaf wordt uitgebreid stilgestaan bij de verenigbaarheid van het wetsvoorstel met internationale en Europese regels. Zo wordt op de pagina's 10 tot en met 12 ingegaan op het vrij verkeer van vestiging en goederen en de verenigbaarheid met Europese regelgeving. De opmerkingen van de Afdeling Advisering van de Raad van State (de Afdeling) met betrekking tot de toelichting betreffende de internationale context zijn in deze paragraaf en het Nader Rapport geadresseerd en niet door het kabinet naast zich neergelegd. Het kabinet heeft er vertrouwen in dat het wetsvoorstel zorgvuldig is onderbouwd en niet in strijd is met Europese of internationale regels.

In de memorie van toelichting is aangegeven dat tijdens de totstandkoming van de richtlijn kapitaalvereisten meerdere malen door Nederland aandacht is gevraagd bij de Europese Commissie voor de Nederlandse wens tot strengere Europese regels alsmede het Nederlandse voornemen om strengere regels nationaal in te voeren. De Europese Commissie heeft bij meerdere gelegenheden bevestigd dat de beloningsartikelen in de richtlijn kapitaalvereisten minimumharmonisatie betreffen. Dit heeft plaatsgevonden tijdens bijeenkomsten met alle lidstaten waarin gesproken werd over de richtlijn kapitaalvereisten en waarbij vertegenwoordigers van de Europese Commissie aanwezig waren.

Gevolgen

Anders dan in de memorie van antwoord wordt gesteld, vrezen de leden van de VVD-fractie niet dat het vestigingsklimaat «instabiel» wordt maar, erger, dat de vestigingsomgeving voor buitenlandse bedrijven reeds in belangrijke mate onvoorspelbaar is geworden. Deze leden vragen het kabinet of zij ook van mening is dat de voorspelbaarheid van toekomstige regelgeving een belangrijke vestigingsfactor is. Tevens vragen zij op grond van welke informatie het kabinet meent dat dit gevaar zich niet voordoet bij andere financiële ondernemingen, zeker als die feitelijk in buitenlandse handen zijn. Zij vragen of het kabinet het reële risico van verlies van hoogwaardige werkgelegenheid, met onoverzienbare primaire en secundaire effecten voor de Nederlandse economie, in verhouding vindt staan tot haar streven het laatste restje mogelijke perverse prikkels uit te bannen. Ten slotte vragen de leden van de CDA-fractie of het kabinet kan aangeven waarom de vrees van mogelijke negatieve invloed van het wetsvoorstel op het investeringsklimaat ongegrond is.

Het kabinet is zich terdege bewust van de gevoeligheden van het voorstel. Om deze reden is het kabinet reeds in een zeer vroeg stadium, nog voor de openbare consultatie, in gesprek gegaan met de sector. In deze gesprekken heeft de sector concreet aangegeven op welke punten zij zorgen heeft over het voorstel. Dit heeft onder meer geresulteerd in een gelaagd bonusplafond wat rekening houdt met de internationale verschillen en specifieke regels over retentie- en welkomstvergoedingen. Dit heeft geresulteerd in een evenwichtig voorstel dat variabele beloningen aanpakt, maar wel rekening houdt met het concurrentievermogen van de Nederlandse financiële sector. Ten aanzien van een aantal zeer specifieke ondernemingen is besloten deze volledig uit te zonderen van het bonusplafond. Dit is gedaan vanwege de effectiviteit. Het opleggen van een bonusplafond aan deze ondernemingen zou kunnen leiden tot een vertrek van een substantieel deel van dit onderdeel van de sector. Omdat dit zou betekenen dat deze ondernemingen bij een vertrek naar het buitenland niet langer onder Nederlands toezicht staan én geen bonusplafond op hen van toepassing is, is er voor gekozen deze ondernemingen geheel van het bonusplafond uit te zonderen. De overige normen van het wetsvoorstel zijn overigens wel op deze ondernemingen van toepassing.

De uitzondering is beperkt gebleven tot drie type ondernemingen omdat het kabinet de kans dat zij vertrekken bij deze ondernemingen groter inschat dan bij andere ondernemingen. Voor bijvoorbeeld een bank of verzekeraar is het in de praktijk veel moeilijker om zich te verplaatsen naar het buitenland omdat zij voor haar dienstverlening in Nederland actief moeten zijn. Omdat het kabinet overtuigd is dat sprake is van een evenwichtig voorstel deelt het kabinet niet dat sprake is van een reëel risico van verlies van hoogwaardige werkgelegenheid door dit wetsvoorstel. Het kabinet verwacht daarom ook geen negatieve primaire of secundaire effecten voor de Nederlandse economie. Het kabinet is zich echter wel bewust van de zorgen die bestaan over de gevolgen van het wetsvoorstel. Door een amendement van het lid Aukje de Vries zal binnen drie jaar na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel een evaluatie van het wetsvoorstel plaatsvinden. Ook eventuele negatieve gevolgen voor het vestigingsklimaat en het concurrentievermogen van de Nederlandse financiële sector zullen bij deze evaluatie worden betrokken. Tot het moment van deze evaluatie zal jaarlijks aan de Tweede Kamer worden gerapporteerd over deze eventuele gevolgen.

Artikelsgewijs

Bijkantoren van buitenlandse banken zijn uitgezonderd, maar bijkantoren van buitenlandse verzekeraars gaan onder de voorgestelde wet vallen. De leden van de VVD-fractie vragen wat het motief is voor deze ongelijkheid.

Het kabinet streeft er naar om verschillen tussen buitenlandse en Nederlandse ondernemingen zoveel als mogelijk te beperken. Daarom is het bonusplafond niet alleen van toepassing op financiële ondernemingen met een vergunning en zetel in Nederland, maar ook op bijkantoren in Nederland van buitenlandse financiële ondernemingen. Bijkantoren in Nederland van verzekeraars met zetel in het buitenland vallen daarom ook onder het bonusplafond. De enige uitzondering hierop zijn bijkantoren in Nederland van banken en bepaalde beleggingsondernemingen met zetel in de EER. In dat geval is het juridisch gezien niet mogelijk om een bonusplafond op te leggen, omdat op basis van de richtlijn kapitaalvereisten die banken en beleggingsondernemingen reeds verplicht zijn een bonusplafond toe te passen, ook op hun bijkantoren. Voor deze bijkantoren van banken en beleggingsondernemingen geldt daarom het bonusplafond zoals de lidstaat waarin de bank of de beleggingsonderneming is gevestigd dat hanteert. Voor bijkantoren van banken (en beleggingsondernemingen) die hun zetel buiten de EER hebben geldt het Nederlandse bonusplafond wel, omdat op hen de richtlijn kapitaalvereisten niet van toepassing.

Op 12 november 2014 ontvingen de leden van de CDA-fractie een schrijven van Chubb Insurance, een Amerikaanse verzekeraar, die er volgens de brief trots op is nooit woekerpolissen te hebben verkocht. De vraag in de brief luidt waarom dochters van buitenlandse banken niet, maar dochters van buitenlandse verzekeraars wel onder het wetsvoorstel moeten vallen. De leden vragen of het kabinet hier een reactie op kan geven.

Het kabinet heeft via uw griffie kennis genomen van deze brief. De brief ziet op de behandeling van bijkantoren (branches) van verzekeraars en niet op dochterondernemingen van verzekeraars zoals de leden stellen. Het verschil tussen een bijkantoor en dochteronderneming is dat een dochteronderneming beschikt over een vergunning in Nederland terwijl een bijkantoor in Nederland van een financiële onderneming met zetel in een ander land in Nederland activiteiten kan verrichten op basis van de vergunning van de financiële onderneming in dat andere land. Het bijkantoor beschikt niet over een vergunning in Nederland en staat onder toezicht van de toezichthouder in het andere land (waar de financiële onderneming onder toezicht staat). Dit is het principe van *home state control*. In dit geval is sprake van een onderneming die als bijkantoor actief is in Nederland en haar zetel heeft in een andere staat in de EER.

Dit kabinet is in het algemeen van mening dat excessieve variabele beloningen niet thuis horen in de financiële sector en daarom moeten worden beperkt. Dit geldt in het algemeen omdat excessieve variabele beloningen tot perverse prikkels kunnen leiden. De perverse prikkels kunnen zorgen voor schadelijk risiconemend gedrag waarvan uiteindelijk de consument en belastingbetaler de dupe zijn. Daarnaast geldt dat het uitzonderen van individuele ondernemingen op grond van de mate van risico die uitgaat van activiteiten of het gevoerde beloningsbeleid zou kunnen leiden tot een ongelijk speelveld binnen Nederland.

Het klopt dat het verbreden van de werkingsfeer van het bonusplafond tot buitenlandse bijkantoren van financiële ondernemingen met zetel in de EER tegen dit principe ingaat. Naar opvatting van dit kabinet is het

mogelijk om in zeer uitzonderlijke situaties, ter bescherming van het algemeen belang, aanvullende eisen op te leggen aan deze bijkantoren. Een dergelijke bijzondere situatie doet zich hier voor. De reden voor deze verbreding is bescherming van de consument. Zoals hierboven aangegeven was het, hoewel gewenst, om juridische redenen niet mogelijk het bonusplafond ook van toepassing te verklaren op bijkantoren van banken met zetel in de EER. Bijkantoren van banken buiten de EER, zoals bijkantoren van ondernemingen met zetel in de Verenigde Staten, vallen wel onder het bonusplafond, evenals bijkantoren van verzekeraars.

De Minister van Financiën,
J.R.V.A. Dijsselbloem